

# **EL ROPAJE SOCIAL EN UNA ESTRATEGIA ECONÓMICA DE ACENTUACIÓN DE PRIVILEGIOS: COMENTARIOS AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012**

▪ Luis Ignacio Román Morales ▪

Los planes nacionales de desarrollo en México no han sido los documentos estratégicos que contienen los auténticos objetivos, metas, líneas de acción y acciones concretas que guían las políticas públicas. Teóricamente su función era cumplir con tales fines estratégicos; sin embargo la retórica, las coyunturas externas e internas y posiblemente la falta de objetividad sobre los alcances y los límites de las políticas públicas, han degradado el sentido de este producto básico de la planeación con la que supuestamente deberíamos contar.

No obstante, estos planes permiten dar cuenta de algunos elementos de las concepciones básicas de desarrollo que plantean los gobiernos, así como de su selección de prioridades y la forma básica en que justifican sus acciones. Por ello, resulta pertinente tratar de ubicar la concepción de desarrollo que tiene el actual gobierno mexicano, mediante su Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND).

El objetivo del PND es el Desarrollo Humano Sustentable y se piensa actuar en torno a él con base en cinco ejes:

- I) Estado de Derecho y seguridad.
- II) Economía competitiva y generadora de empleos.
- III) Igualdad de oportunidades.
- IV) Sustentabilidad ambiental.
- V) Democracia efectiva y política exterior responsable.

Aun en el plano meramente discursivo, se detecta una apología del trabajo, pero al mismo tiempo una aceptación que podría leerse como complaciente de condiciones de trabajo inhumanas. Así, el presidente Felipe Calderón reconoce que hay “millones de mexicanos que trabajan de sol a sol para sacar adelante a su familia” (PND, 2007: 13). Cabe preguntarse entonces: ¿por qué se requiere trabajar “de sol a sol”, cuando la legislación establece que con una jornada máxima de 48 horas semanales se podría satisfacer las necesidades de los trabajadores?

En la introducción del documento se refrenda la consulta social efectuada por el gobierno para la elaboración del PND, pero no se menciona qué proceso se llevó a cabo para que esta consulta se convirtiera, realmente, en un elemento básico de los contenidos y las perspectivas del PND (si es que así lo fue). La cuestión no sería la de demostrar que la consulta se haya hecho, sino que ésta haya tenido el impacto mencionado, de ser “un elemento fundamental en la elaboración del PND”, más allá de las ideas que previamente ya tendrían los propios funcionarios gubernamentales, encargados de diseñar la estrategia de desarrollo.

En cuanto a la mecánica de la consulta, resalta el papel jugado por el ejercicio de visión México 2030, efectuado por Felipe Calderón

como presidente electo, poco antes de asumir operativamente las funciones presidenciales.

En el caso concreto del ejercicio realizado en la ciudad de Guadalajara, la mayor parte del tiempo dedicado a él se concentró en los discursos de diversos gobernadores del occidente del país, básicamente orientados a resaltar los logros locales de sus respectivas administraciones. En cuanto a la consulta en sí misma, constó de un ejercicio de aproximadamente una hora de duración en el que se integró una serie de mesas temáticas, en las que ni siquiera hubo tiempo para que los participantes se presentaran, ni se supo cómo, de qué sector social o con qué representatividad participaban en el ejercicio. La consulta constó de tres preguntas que se discutían en pequeños grupos de cuatro personas.

En el caso de la mesa de competitividad y empleo, las cuestiones eran dónde veíamos a México en 2030, qué obstáculos detectábamos y qué se tendría que hacer. Por cada una de ellas, cada participante tendría que escribir tres frases de respuestas en papeletas, discutir las cinco minutos con el resto de los integrantes y entre todos seleccionar tres papeletas. Por cada ronda de preguntas se leyeron las papeletas seleccionadas y el conjunto de la sala votó por las frases presentadas para cada una de las preguntas. Después se seleccionaron las cinco frases que obtuvieron mayor votación por cada pregunta y con ello la consulta a la sociedad estaba hecha. Esto da muestra del proceso de consulta social realizado en la visión México 2030, que es retomado en el PND.

En el presente artículo nos dedicaremos, inicialmente, a ubicar la coherencia lógica de los cinco ejes de desarrollo, así como de su contribución al objetivo general del PND en cuanto al Desarrollo Humano Sustentable. A partir de esta visión general, nos enfocaremos en el segundo eje de desarrollo, en el que se centran las propuestas de estra-

tegias económicas, el denominado eje de desarrollo competitivo y creación de empleos.

## **1. El Plan Nacional de Desarrollo, su lógica y sus riesgos de inconsistencia**

El PND define el Desarrollo Humano Sustentable como su principio rector, y conforme al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) asume que “el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras” (PND, 2007). El Plan considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas, lo que remite a una versión individual más que societal, como referente del proceso de desarrollo.

Siendo el Desarrollo Humano Sustentable el principio rector del PND, cabe entonces preguntarnos cómo contribuye cada eje a dicho desarrollo y cuál es la coherencia entre los distintos ejes.

En cuanto a la primera pregunta, abordemos cada uno de los cinco ejes. Partiremos del supuesto de que, efectivamente, el Desarrollo Humano Sustentable, tal y como lo define el PNUD y lo retoma el gobierno mexicano, es la piedra de toque sobre la que se deben armar las políticas públicas en los próximos seis años. No cuestionaremos la selección de “ejes del desarrollo” propuestos, ya que finalmente se construyen a partir de la propuesta político-económica que Felipe Calderón y el Partido Acción Nacional (PAN) enarbolaron para competir por la presidencia de la República que ahora ejercen. El sentido y la selección misma de dichos ejes fueron motivo de debates y cuestionamientos en 2006, durante el proceso electoral, pero ahora se

trata de analizar su coherencia operativa y la forma en que se piensan implantar.

Veamos, pues, cómo puede contribuir cada eje al logro del Desarrollo Humano Sustentable:

***Estado de Derecho y seguridad.*** El Estado de Derecho y la seguridad contribuyen a dicho desarrollo, siempre y cuando la propia estructura jurídica de una nación y los mecanismos para ofrecer seguridad tiendan a ello. Si esto no forma parte de los criterios centrales de la estructura jurídica ni de las prácticas orientadas en favor de la seguridad, no tienen por qué contribuir en tal sentido. Por eso, es pertinente preguntarse sobre la relación entre el sistema jurídico mexicano y el llamado Desarrollo Humano Sustentable, y de la relación seguridad-sustentabilidad.

La estructura jurídica mexicana es profundamente compleja, tanto por la riqueza y las múltiples modificaciones que ha sufrido la Constitución, como por la multiplicidad de leyes, códigos, reglamentos y regulaciones diversos que nos rigen y que no siempre son consistentes entre ellos. Difícilmente podría evaluarse de manera clara si el derecho mexicano, en su conjunto, contribuye o no al Desarrollo Humano Sustentable.

En cuanto a la seguridad, es necesario establecer una mayor precisión en cuanto a qué se refiere con ella el PND. Visto en términos de asuntos relativos a la delincuencia y a la criminalidad, el papel de las políticas de seguridad pública en el desarrollo humano sostenible dependerá de la capacidad que tengan para actuar en el marco de un auténtico respeto a los derechos humanos fundamentales, a las libertades de los ciudadanos y a la capacidad de actuación gubernamental frente a la impunidad de actos perjudiciales para el conjunto de la sociedad, aunque vengan de las más altas esferas de poder político,

económico o de mayor influencia social, cultural o mediática. ¿Cuenta el gobierno con la capacidad, la voluntad y la libertad para actuar en este sentido? De no hacerlo estaría faltando a la lógica del Estado de Derecho que pregona.

Sin embargo, la seguridad no es sólo *policías y ladrones*. La seguridad de la población también está profundamente amenazada por los terremotos y los huracanes, por las sequías y las inundaciones; por las calles y las carreteras en mal estado; por deficiencias de calidad o el pobre mantenimiento de la obra pública en general; por la falta de medicamentos y servicios médicos o su inaccesibilidad; por la promoción de formas de consumo dañinas para la salud; por la violación de derechos humanos de parte de diversas autoridades; por la ineptitud o la corrupción en la toma de decisiones fundamentales... en fin, por un sinnúmero de factores que amenazan la libertad, el patrimonio y la integridad física o mental de la población. Cabría precisar cuál es el planteamiento del gobierno frente a estos factores de inseguridad.

***Economía competitiva y generadora de empleos.*** Proponer una economía competitiva y generadora de empleos subordina la generación de éstos a la competitividad, mientras que en los *slogan* de campaña se daba a entender que el objetivo primario de la propuesta del actual presidente era el empleo y no la competitividad. Ello no quiere decir que la competitividad sea mala, innecesaria o secundaria, pero sí implica una reversión en las prioridades respecto a la postura político-electoral que se enarbó en 2006.

¿Conduce la competitividad al Desarrollo Humano Sustentable? Sí, si se reúne una serie de condiciones básicas:

- Que la competitividad se logre con la generación de empleo digno, suficiente y crecientemente productivo.

- Que no se obtenga mediante un usufructo depredador de la naturaleza y de los recursos naturales y sí, por el contrario, se actúe en favor del resarcimiento del daño ecológico.
- Que los empleos generados por las empresas más competitivas sean estables, dignamente remunerados, cuidadosos de condiciones adecuadas de seguridad e higiene en el trabajo y generadores de nuevas competencias para los trabajadores.
- Que no contribuya a estructuras de mercado cada vez más concentradas en detrimento de la mayor parte de las micro, pequeñas y medianas empresas, sino que genere beneficios crecientes para las unidades productivas que partan en condiciones más desventajosas.
- Que impulse el desarrollo científico y tecnológico mediante la inversión en investigación y desarrollo local.
- Que permita contribuir a un mayor desarrollo social, mediante una asignación de recursos crecientes en favor de la inversión pública y del gasto social del Estado.

Si la competitividad conduce a que se beneficien unas cuantas empresas, sectores, regiones y personas, generando poco empleo, mal pagado, inseguro e inestable, entonces llegar a ser más competitivos y generadores de empleo será sólo un medio de mayor concentración del ingreso, por un lado, y de precariedad, por el otro. Los resultados podrían ser utilizados publicitariamente como grandes logros gubernamentales, pero no se estaría tendiendo a un desarrollo más humano y menos a uno más social o ecológicamente sustentable.

***Igualdad de oportunidades.*** La igualdad de oportunidades es una quimera si se le entiende no sólo en el sentido de la provisión de algunos servicios y subsidios mínimos, sino en el de la generación de meca-

nismos para asegurar la satisfacción de los derechos básicos, progresivos y con calidad aceptable. Tal igualdad, efectivamente, contribuiría de manera significativa a un Desarrollo Humano Sustentable y éste redundaría en mejores oportunidades para el conjunto de la población.

Sin embargo, nos encontramos muy alejados de esta opción: ¿cuál es la igualdad de oportunidades de una persona que está entre el 1% más pobre de la población frente a una del 1% más rico? Sin una auténtica política redistributiva, que involucre no sólo al 10% más rico de los hogares, sino a las condiciones específicas de los detentadores de grandes fortunas, y que en especial incida en las utilidades no reinvertidas y no distribuidas, difícilmente podrá tenderse hacia una igualdad de oportunidades.

En el PND la igualdad de oportunidades se concentra en tres aspectos: el educativo, el profesional y el de la salud, pero ¿cuál es la igualdad de oportunidades educativas cuando el 70% de los alumnos de primaria cuenta con niveles de comprensión nulo o insuficiente en español y matemáticas básicas y sólo unas cuantas escuelas poseen estructuras que permiten un aprendizaje adecuado? No se trata sólo de contar con el derecho a la educación, sino de que esa educación se traduzca, efectivamente, en una menor desigualdad de oportunidades.

¿Cuál es la igualdad de oportunidades en el acceso a la salud entre los no beneficiarios de sistemas de seguridad social y entre los diferentes sistemas existentes?, ¿cómo se comparan éstos con la provisión de los servicios de salud para los estratos socioeconómicos más acaudalados? Si no se actúa en este sentido, tampoco basta con ser beneficiario formal de servicios de salud deteriorados.

Los mismos ejemplos que planteamos en términos de educación y salud podrían efectuarse en cuestión de vivienda, de alimentación,



de pensiones o de atención, imparcialidad y eficiencia en la atención que ofrezca el sistema jurídico a los ciudadanos, sólo por mencionar algunos casos que van más allá de los espacios de igualdad delimitados en el PND.

La igualdad de oportunidades, entendida en un sentido más amplio que la eventual posibilidad de encontrar trabajo, sólo puede establecerse a partir de un piso social con el que aún no contamos ni contaremos en el corto plazo. Entonces, la cuestión es cómo establecer las condiciones y las prácticas gubernamentales que tiendan en ese sentido.

Si la estructura de la distribución del ingreso es extremadamente concentrada en México, la única posibilidad de tender hacia una menor desigualdad de oportunidades pasa por la necesidad de que los grupos socioeconómicos de menores ingresos comiencen a favorecerse, de manera proporcional, más que los de altos ingresos, del crecimiento económico. Sin embargo, la estrategia de desarrollo del actual gobierno no cuenta con orientación alguna en ese sentido.

***Sustentabilidad ambiental.*** La contribución de la sustentabilidad ambiental al desarrollo sustentable es prácticamente una redundancia gramatical, bajo la definición de Desarrollo Humano Sustentable del PNUD, retomada por el gobierno mexicano.

La cuestión es cómo lograr dicha sustentabilidad y de qué manera ésta puede contribuir no sólo en el plano ambiental, sino en el conjunto del desarrollo social.

La evolución de la contaminación, del uso de los recursos naturales, de la forma del crecimiento urbano, del tipo de agricultura y de turismo predominante, del manejo de los desechos sólidos, de las políticas de provisión y manejo del agua, etc., dan cuenta de que los procesos económicos y sociales son cada vez más insustentables. Lograr su reversión implica afectar los intereses económicos y políticos que

directa o indirectamente se benefician del tipo de procesos que han predominado hasta ahora. ¿Qué acciones se plantea al respecto el gobierno actual? De no haber una respuesta clara, tampoco quedará claro cómo se puede lograr el objetivo manifiesto de la sustentabilidad ambiental.

***Democracia efectiva y política exterior responsable.*** Es evidente que ser efectivos en términos democráticos y asumir nuestra responsabilidad ante el resto del mundo implicaría una contribución significativa, tanto en el interior de la sociedad, como ante los demás países. Al igual que en el punto anterior, nos preguntamos sobre la precisión de lo que se quiere en el PND: ¿A qué se refiere con la efectividad de la democracia y en qué planos lo propone?, ¿qué significa “ser responsable en política exterior”?

Baste señalar, por ahora, que es prácticamente generalizada la opinión de que la democracia no puede reducirse a las urnas, sino que debe involucrar las prácticas cotidianas de la población. Ello involucra tanto a los organismos empresariales como a los sindicales, a las formas de organización en las empresas, a la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos públicos, al acceso a la información sobre los mismos (no sólo en el gobierno central, sino en todas las acciones que se financien con recursos públicos). La eficiencia en la democracia implicaría, entonces, la garantía de la participación crítica y abierta de la población y de sus organizaciones en el diseño, el seguimiento, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas. Será pertinente detectar la posición gubernamental al respecto.

El cuadro 1 esboza las posibles complementariedades e inconsistencias que pueden existir entre los diversos ejes establecidos en el PND y en el interior de cada uno de ellos. La idea es detectar tanto los círculos virtuosos como los posibles conflictos que pudiesen surgir de

la determinación de los cinco ejes, aun cuando consideráramos que cada uno de ellos es correcto en sí mismo.

El PND plantea diez objetivos generales que refieren asuntos de seguridad nacional, Estado de Derecho, crecimiento económico, competitividad, reducción de la pobreza, distribución del ingreso, ejercicio de derechos, sustentabilidad ambiental, democracia y relaciones con el exterior. Sin embargo, la estructura del documento no está organizada en función del cumplimiento de tales objetivos, sino de los ejes que hemos estado abordando a lo largo de este artículo.

El sentido económico, social y ecológico del PND se centra en el segundo, tercero y cuarto ejes de desarrollo, referidos, respectivamente a la búsqueda de una economía competitiva y generadora de empleos, la igualdad de oportunidades y la sustentabilidad ambiental.

## **2. El eje económico: economía competitiva y generadora de empleos**

El PND indica la secuencia de prioridades gubernamentales en términos económicos de la siguiente manera:

Como lo demuestra nuestro devenir económico en las últimas décadas, la estabilidad macroeconómica es fundamental para generar inversión. Bajos niveles de tasas de interés, inflación, endeudamiento y orden en las finanzas públicas son indispensables para que sea posible traducir la actividad económica en fuentes de empleo (PND, 2007: 34).

Lo anterior indica que el empleo es visto como un derivado de la llamada “estabilidad macroeconómica” y que ésta es entendida sólo en un sentido financiero (tasas de interés, precios, deuda y balance fiscal),

|  | Economía competitiva y generadora de empleos   | Igualdad de oportunidades   | Sustentabilidad ambiental  | Democracia efectiva y política exterior responsable   |
|--|--|---|--|---|
| Estado Derecho y seguridad                   | La competitividad no es un objetivo explícito del derecho mexicano. En el Estado de Derecho la economía competitiva no sería un eje central, sino una premisa en la que habría que justificar cómo contribuye al Estado de Derecho, o cómo es una resultante del mismo.  | El Estado de Derecho implica la garantía de derechos, no de la obtención de oportunidades para que eventualmente se pueda acceder a ellos.  | Si el Estado de Derecho es permisivo con el deterioro ambiental, esto afecta la sustentabilidad.   | Si el Estado de Derecho permite la presencia de estructuras corporativas y verticales de control de las organizaciones (como sindicatos y cámaras empresariales), así como un control oligopólico de los medios de comunicación, la democracia difícilmente será efectiva |
| Economía competitiva y generadora de empleos | Si los competitivos sólo es la minoría y su capacidad de generación de empleos es proporcionalmente ínfima respecto al crecimiento de la PEA; si además no contamos con I&D que permita una generación de empleo propia en la generación de tecnología para satisfacer nuestras necesidades... ¿Cómo se piensa compatibilizar competitividad y empleo? | La igualdad de oportunidades está definida operativamente sólo como la capacidad común de entrar a los mercados. Sin embargo, el término de igualdad se confronta con una de las sociedades más desiguales del mundo. Si la competencia se presenta bajo una profunda desigualdad, no resulta claro cómo un proceso de competitividad favorable hacia quienes parten en condiciones inicialmente ventajosas genere oportunidades más parejas entre los competidores | La lógica competitiva implica aprovechar las ventajas comparativas existentes. Si una de ellas es la permisibilidad del deterioro y del agotamiento ambiental, mediante costos financieros menores hacia las empresas por tal deterioro o agotamiento, entonces los objetivos de competitividad y sustentabilidad serán contradictorios en el corto plazo. | Si la competitividad se logra en beneficio de una minoría de empresas, sectores, regiones, grupos sociales e individuos, entonces la correrá al contrario de la democracia.   |

| Continuación              | Economía competitiva y generadora de empleos   | Igualdad de oportunidades  | Sustentabilidad ambiental   | Democracia efectiva y política exterior responsable  |
|---------------------------|--|--|---|--|
| Igualdad de oportunidades | Si la competitividad no favorece una mayor igualdad de oportunidades y esta última no puede lograrse en una estructura con competitividad concentrada, hay un conflicto de objetivos entre competitividad e igualdad de oportunidades. | La desigualdad en la estructura de distribución del ingreso y del patrimonio, en prestaciones, en dotación de servicios básicos y calidad de los mismos (en especial en educación, salud e infraestructura pública), implican una estructura que vuelve imposible plantearse un lógica de igualdad de oportunidades que vaya más allá de aspectos formales de mercado. | La sustentabilidad ambiental implica mayores restricciones en el uso de sus recursos a la población que esté más susceptible de depender de la explotación de recursos ecológicos frágiles. ¿Cómo garantizar que esa población tenga mayores oportunidades sin que requiera atentar contra tales recursos para tratar de sostener o mejorar su calidad de vida? | ¿Cómo garantizar la democracia efectiva cuando la asignación de políticas generadoras de oportunidades pueda ser orientada en favor de las fuerzas políticas que ejerzan tal asignación para capitalizarla políticamente?        |
| Sustentabilidad ambiental | La sustentabilidad no implica un desarrollo más competitivo sino más cooperativo. A diferencia de la competitividad supone un uso de recursos no excluyente del que otros puedan hacer.  | La sustentabilidad implicaría una igualdad de oportunidades no sólo intra sino intergeneracional. ¿Si no la tenemos intra, como la haremos inter?  | ¿Cómo plantearse un desarrollo sustentable cuando la economía se basa en la obtención de divisas derivadas de una extracción indiscriminada de petróleo, un turismo depredador y una agricultura basada en exportación intensiva de agua?   | Si se encontrase presente una lógica social que en los hechos no favoreciese la sustentabilidad ambiental y democráticamente actuase contra ella, ¿se tendría que priorizar entre democracia y sustentabilidad?, ¿de qué manera? |

negando el carácter macroeconómico de la esfera productiva, de la distribución del ingreso y del propio empleo. Al subordinar la esfera real a la financiera, las auténticas prioridades en la política pública no se centran en el orden de lo social, del crecimiento económico o de la inversión productiva, sino del *statu quo* prevaleciente en los actuales juegos de poder financiero. Difícilmente podría argumentarse en contra de la estabilidad financiera, pero una cosa es plantearla en articulación directa y en función del desarrollo de las capacidades productivas y del desarrollo social, y otra muy distinta es invertir las prioridades y condicionar el desarrollo económico y social a los equilibrios financieros. La lógica seguida desde la crisis de 1995 por el gobierno mexicano y reafirmada por este PND es que no puede haber desarrollo sin estabilidad financiera.

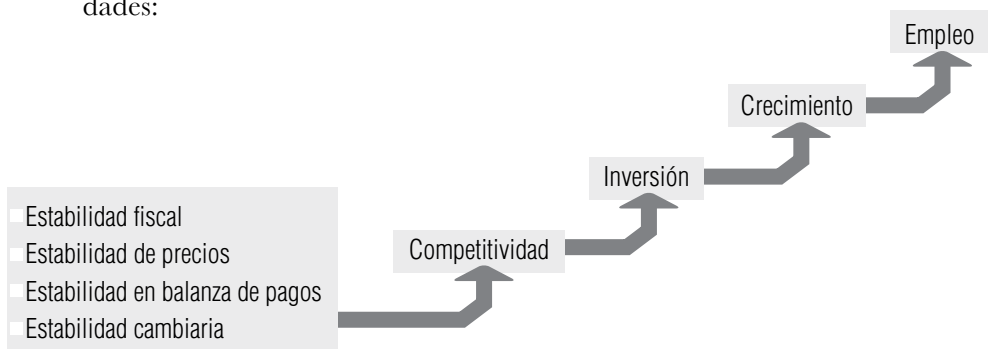
La cuestión en términos estructurales es si puede haber estabilidad financiera sin desarrollo, es decir, si puede haber estabilidad de precios sin crecimiento en la producción; si puede haber estabilidad fiscal sin el crecimiento de empresas que efectivamente sean sujetas a una creciente base gravable; si puede haber estabilidad externa, y por lo tanto en el tipo de cambio, mediante una provisión de divisas basada en la exportación de petróleo crudo (y con las reservas agotándose), en las remesas de los migrantes, en inversión especulativa y en la entrada de “divisas sucias y lavables”, parcialmente provenientes del narcotráfico, del tráfico de seres humanos, de mercancía robada, de biodiversidad, de joyas arqueológicas, de órganos humanos, etc.; si puede haber competitividad sin inversión en investigación y desarrollo, etc. Plantear las preguntas en estos términos significaría invertir la lógica en que está basado el PND.

Pero el Plan no sólo subordina el empleo a las variables financieras, sino el acceso de las empresas a los grandes mercados y a la inversión privada, como motor de la competitividad:

Una economía nacional más competitiva brindará mejores condiciones para las inversiones y la creación de empleos que permitan a los individuos alcanzar un mayor nivel de bienestar económico (*ibid.*: 84).

Vuelve la misma cuestión señalada anteriormente: los resultados sociales en cuanto a empleo se plantean en función de los resultados particulares en términos de competitividad y no a la inversa. Intrínsecamente, se dice que la condición para que haya empleo es la competitividad de las empresas, lo que a su vez expresa el dilema de una competitividad que se basa en una mayor precarización del trabajo con objeto de reducir costos laborales. En otras palabras, esto podría llevar al planteamiento de que para tener mayor empleo se requiere aceptar peores trabajos. No existe ninguna declaración explícita que proponga una mayor precarización para ser más competitivos, pero sí la permisibilidad de expansión de trabajo precario, lo que se muestra en la prácticamente nula creación de empleo permanente y el relativo auge de los eventuales e informales. No obstante, la insistencia en este tipo de prácticas no ha conducido a mejora alguna en los registros sobre la competitividad mexicana en el plano internacional.

Por lo anterior, parece dibujarse la siguiente secuencia de prioridades:



Por lo anterior, el objetivo del eje de competitividad y empleo, a saber: “... la finalidad de la política económica de la presente Administración será lograr un crecimiento más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos” (*ibíd.*: 83), tiene una lectura particular: el crecimiento y el empleo son las finalidades últimas de la política económica, pero con ello indica que son lo contrario de las primeras. En consecuencia, son una derivación de todo un esquema de política económica que privilegia inicialmente las variables monetarias y financieras, luego las comerciales, luego las productivas y, por último, el empleo.

En el diagnóstico sobre la economía mexicana se habla de un crecimiento inercial del Producto Interno Bruto (PIB) de 3.5% anual, lo que supera el crecimiento tendencial anual desde 1982 (2.3%), ligeramente superior al promedio registrado durante el sexenio 2000-2006. Sin embargo, el objetivo muestra las limitaciones reales para lograr crecimientos significativamente mayores. Se espera que para finales del periodo 2006-2012 se pueda aumentar el PIB en 5%, lo que es similar a lo logrado en 2006 (4.8%) y menor al obtenido a fines de las gestiones anteriores (7% en 1994 y 1988). En todo caso, se constata el pobre avance en la productividad y la pérdida de posiciones en competitividad.

Ante ello, el PND propone incrementar la inversión en capital físico, promoviendo la rentabilidad de las empresas privadas y las garantías al sector privado, así como la inversión en capital humano y las políticas para aumentar la productividad. Para lograrlo se pretende una mayor “profundización financiera” (es decir, una mayor recurrencia y cobertura de la población en operaciones de crédito) y una expansión de los sistemas individualizados de pensiones (lo que a su vez alimenta al propio sistema financiero).



En conclusión, la estrategia de reducir costos y riesgo, así como incrementar la disponibilidad de recursos, es fundamental para aumentar la viabilidad de los proyectos de inversión y el crecimiento económico. Los efectos sobre el bienestar son dobles: el mayor crecimiento se traduce en más empleos y mejores salarios, mientras que los menores costos y una mayor competencia hacen que se reduzcan los precios para los consumidores y se mejore la distribución del ingreso (*ibíd.*: 89).

En suma, tal parecería que para tener una mejor distribución del ingreso es necesario generar mejores condiciones de ganancia para los grupos de mayores ingresos y que éstos, a su vez, difuminen sus mayores recursos con beneficios económicos y sociales. No es difícil advertir que bajo esta estrategia el riesgo de una mayor polarización social es enorme, es decir, que se logre el objetivo intermedio de favorecer las ganancias financieras y empresariales, pero que ello no conduzca al fin último de crecimiento, empleo y distribución del ingreso, sino a una mayor concentración de capitales, a una estructura de mercado más oligopolizada y a condiciones de empleo y remuneración cada vez más deterioradas.

El eje de *Economía competitiva y generadora de empleos* involucra 13 áreas de desarrollo, encabezadas por las de orden financiero, 17 objetivos y 96 estrategias de política económica, con niveles de agregación muy disímiles. Cabe señalar que el eje de estas políticas se encuentra en los tres primeros objetivos (los de orden financiero), pues a partir de ellos se busca lograr los mecanismos de financiamiento, no sólo para el resto de los objetivos, sino para el conjunto del PND. *Grosso modo*, los objetivos planteados por el gobierno, en su propia lógica, son los siguientes:

1) *Contar con una hacienda pública que promueva el desarrollo con estabilidad (que tenga ingresos, pero que no genere déficit)*. El PND propone una significativa reforma fiscal, que anticipaba tanto la reforma al sistema de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), como el paquete de reformas fiscales enviado por la Secretaría de Hacienda al Congreso el 22 de junio de 2007.

Destaca en esta lógica la propuesta del establecimiento de la *flat tax* (denominada en el caso mexicano *Contribución Empresarial a Tasa Única*) como impuesto común sobre las ventas de las empresas (deducidos costos directos de producción y pago de salarios) y el llamado “impuesto a la informalidad” (impuestos sobre depósitos bancarios mensuales superiores a \$20 000, no provenientes de fuentes fiscalizables). Adicionalmente, se plantea una nueva forma de articulación hacendaria con estados y municipios, así como una reestructuración del sistema de rendición de cuentas.

Esta propuesta de reforma implica un aspecto positivo: la posibilidad de generar un crecimiento significativo en los ingresos públicos, así como una reducción en la dependencia de los ingresos petroleros. Igualmente, implica una captación de recursos derivados de ingresos particulares, cuya proveniencia es desconocida para el sistema financiero, lo que puede llevar, en los hechos, a la creación de impuestos que van más allá de la informalidad. Sin embargo, el establecimiento de la tasa unitaria de impuesto puede tener un impacto sumamente diferenciado sobre las empresas, donde las más pequeñas y las que laboren con márgenes de rendimiento menor queden, en términos absolutos, en condiciones de mayor restricción financiera frente a los establecimientos más grandes y rentables.

En este sentido, la política de ingresos contraviene los planteamientos redistributivos del ingreso planteados por el gobierno actual. En todo caso, la lógica redistributiva provendría de la política de gasto

y no de la de ingreso público. Esto es, que en vez de que las empresas paguen proporcionalmente más en función de su poder económico, el pago sea similar, pero el gasto del Estado se reorientaría prioritariamente hacia los sectores de menores ingresos (focalización), lo que a su vez implica una mayor atención presupuestal al gasto social y menor al económico. Este último correría, principalmente, a cargo del sector privado y la función del Estado estaría planteada en la desregulación y la facilitación para que este sector cumpla con esa función. Este esquema implica una profundización de la lógica de libre mercado prevaleciente desde hace 25 años.

La cuestión que se plantea es si la inversión privada jugará ese papel de desarrollo económico, de productividad, de competitividad y de generación de empleo y, en caso de que lo haga, si dicha lógica permitirá generar una inercia de desarrollo en el mediano y largo plazos, y no sólo una serie de beneficios en el corto plazo, aprovechando condiciones de empleo precarias, bajos costos a las empresas por deterioro ambiental, subsidios y, en general, las ventajas que le ofrece a los grandes corporativos su presencia en estructuras de mercado altamente concentradas (monopolizadas u oligopolizadas).

2) *Democratizar el sistema financiero (ampliar la base social que tenga acceso al crédito), sin arriesgar la estabilidad financiera, para detonar “el crecimiento, la equidad y el desarrollo”. Si hay crédito hay demanda de bienes y servicios, por lo tanto hay ventas, inversión crecimiento, salarios, en fin, desarrollo.* En términos generales, esta propuesta se basa en el otorgamiento de mayores garantías en favor de los derechos de propiedad y la reducción de los costos de transacción en los mercados financieros. Esto significa que la garantía del derecho de propiedad facilita la demostración de que un individuo o empresa tiene garantías para que le otorguen un crédito, en cuanto que la reducción de los llamados costos de transacción se

refiere a los derivados del proceso de mercado en que incurre un bien o servicio, más allá del valor en sí mismo que éste tenga. El ejemplo más palpable es la privatización de los ejidos, justificado por la posibilidad que da a los ejidatarios de obtener crédito bajo la garantía de la propiedad de las parcelas (lo que también implica el riesgo de que las pierdan en caso de caer en cartera vencida).

Igualmente se plantea una mayor liberalización y permisibilidad para el ingreso de nuevos bancos, o la generación de esquemas financieros derivados de la operación de empresas ubicadas en otros sectores, pero que cuentan con la información y la clientela para operar en términos financieros, como desde hace tiempo ha sido el caso de Banco Azteca o el que está integrando Wal-Mart.

El esquema de profundización financiera implica la promoción del “nicho de mercado” financiero de los grupos de menores ingresos, ya que en la actualidad la mayor parte de las operaciones bancarias se desenvuelve sólo en el espacio del quintil de mayores remuneraciones. Esto implica una mayor posibilidad de crédito, demanda y endeudamiento que podrá favorecer, por una parte, la demanda global de bienes durables (y por lo tanto la producción y las importaciones) y, por la otra, el mayor endeudamiento de la población de menores ingresos.

En cuanto a la lógica de la banca de desarrollo, se pretende reorientarla en una lógica de focalización, con un objetivo de crédito social más que de desarrollo económico, esperando que esta última función sea cubierta de manera creciente por la mayor apertura al sector privado. Ello implica que las prioridades sectoriales y regionales de desarrollo del sector financiero privado jugarán un papel aún más determinante.

*3) Consolidar el sistema (individualizado) de pensiones, para que sea más equitativo y con mayor cobertura, entendiendo por equitativo que sea accesible a más*

*gente*. La principal lógica innovadora es la búsqueda de la portabilidad del seguro, es decir, la posibilidad de mantener los derechos de antigüedad al pasar de un sistema (por ejemplo, el ISSSTE), a otro (por ejemplo, el IMSS).

En términos macroeconómicos, esto puede facilitar una mayor flexibilidad entre los segmentos de mercado de trabajo público y privado, máxime ante las presiones financieras existentes en el primero, proporcionalmente mayores que en el aseguramiento privado. En contraparte, los esquemas actuales y las propuestas gubernamentales de continuar en el sistema de pensiones se profundizarán en el sentido de la individualización de los costos y beneficios (mediante las cuentas personales para el retiro), en lugar de los mecanismos de subsidiariedad social a partir de los cuales fueron concebidas las instituciones de seguridad social. Aun en el caso de la atención médica, la expansión del Seguro Popular en lugar de la de la seguridad social refuerza esta tendencia. Ello no contribuye a lograr una mejor distribución de los beneficios sociales o a reducir la polarización social sino, por el contrario, a perpetuarla.

4) *Fomentar condiciones en el mercado laboral para la creación de empleos de alta calidad*. El gobierno del “presidente del empleo” plantea el objetivo de promoción del empleo y la paz laboral. Para lograrlo, se pretende fortalecer las políticas de productividad y competitividad.

Así, se buscará promover “las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal”. Esto es, favorecer la inversión privada, mediante mejores garantías para su productividad, competitividad y rentabilidad. El apoyo al empleo se ofrece, entonces, por la vía de los beneficios a los empresarios (en su carácter de empleadores), especialmente en tres direcciones:

- La modificación legal de las normas laborales para facilitar aún más la flexibilización del mercado de trabajo, manteniendo la lógica de las estructuras sindicales actuales (es decir, sin la garantía de una auténtica participación democrática del trabajador en la vida sindical y, por ende, sin que se facilite que los sindicatos representen los intereses de los trabajadores).
- La continuación de las políticas para atenuar las imperfecciones del mercado, buscando ofrecer más información sobre ofertas y demandas, así como una mayor adecuación de las características de la oferta de trabajo a las necesidades de la demanda, mediante las políticas educativa y de capacitación.
- El establecimiento de subsidios y exenciones gubernamentales para la contratación de grupos sociales específicos, particularmente de los jóvenes.

La idea de conjunto es lograr la operación de un sistema de relaciones laborales que favorezca la productividad y la competitividad, del cual automáticamente se piensa que se derivaría la generación de empleo.

Cabe recordar que gran parte de la problemática ocupacional de los últimos años proviene del desencuentro entre crecimiento económico y generación de empleo. Esto es, que la creciente productividad genera un desempleo tecnológico que no es suficientemente compensado por la generación de empleo nuevo, y que la concentración de la competitividad en un grupo muy reducido de empresas desplaza al resto de la estructura productiva (empresas y trabajadores) a condiciones precarias.

5) *Potenciar la productividad y la competitividad para favorecer el crecimiento y el empleo.* Las lógicas explícitas de apoyo se concentran en favor de: I) las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME), II) la formación de

esquemas de integración productiva (*clusters*, distritos industriales, encadenamientos productivos, etc.), III) la promoción a sectores que generen mayor valor agregado (como automotriz, electrónica y autopartes), IV) la reconversión (faltaría precisar en el PND qué implica ésta) de los sectores tradicionales, V) la agilización administrativa de los trámites para la creación y el funcionamiento de las empresas, VI) la búsqueda de regulaciones que favorezcan las prácticas monopólicas y VII) la búsqueda de un mayor aprovechamiento de los acuerdos comerciales con el resto del mundo. No se menciona entre los criterios de promoción el apoyo a los sectores, regiones o tipos de empresa que pudiesen implicar un mayor efecto multiplicador sobre la generación de empleo, lo cual hubiese establecido un enlace entre el objetivo de empleo y el de productividad y competitividad.

En este punto se pretende la formación de un espacio multipartito de definición de una agenda de productividad y competitividad, con la inclusión de los distintos niveles y órdenes de gobierno, así como del sector privado, pero sin hacer mención alguna de trabajadores, organizaciones civiles o medio académico, lo que reproduce una lógica de determinaciones productivas a partir de los grupos de mayor poder político-económico.

Al igual que en el caso del objetivo de las políticas de empleo, cabe la pregunta sobre los objetivos y su posible confusión con los medios. Si el medio para generar el empleo es la productividad y la competitividad, se podría prevenir una situación en la que se logre un aumento en la productividad, eventualmente en la competitividad, pero no en el empleo.

La centralización de las políticas en torno a la productividad y la competitividad también se denota en el caso de la política tecnológica (investigación científica, adopción e innovación tecnológica), cuyo objetivo único explícito es el desarrollo de la productividad.

En cuanto al comercio internacional y las relaciones económicas con el resto del mundo, se busca una mayor profundización de la misma, ya que el gobierno considera que sus efectos han sido muy positivos y favorecerán la productividad y la competitividad de la economía mexicana. Ésta tal vez sea una de las afirmaciones polémicas respecto al balance de la política económica mexicana y la estrategia de su continuidad.

6) *Promover la creación, el desarrollo y la consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas.* Las estrategias asociadas a este objetivo giran en torno a: I) la búsqueda de una mayor productividad de las MPyME, II) la centralización y la facilitación de los apoyos a las mismas, III) la búsqueda de integración de cadenas productivas y IV) el escalamiento de la producción para la generación de mayor valor agregado.

El PND presenta una tipología de MPyME en función de su tamaño, generación de empleo y potencialidad de encadenamiento productivo, así como del tipo de apoyo que podrían recibir: financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico. Sin embargo, no hay mayor precisión sobre los contenidos que tendría cada uno de los apoyos ni los montos o cobertura involucrados. Este aspecto es central, puesto que más allá de la lógica estratégica de apoyo a las MPyME, se advierte históricamente la búsqueda de grandes objetivos y una asignación de recursos desproporcionadamente baja respecto a tales objetivos. Recuérdese que en la estrategia que se había planteado para el sexenio 2000-2006 el apoyo a las MPyME sería clave, y gran parte de la propuesta de política empresarial de la campaña presidencial de Vicente Fox se había basado en ello. Sin embargo, los apoyos reales para el desarrollo de estas empresas fueron poco trascendentes.



En el caso del PND 2007-2012, la brevedad con la que se plantea la explicación de este objetivo no permite ubicar las formas en que se podrán obtener, asignar, ejecutar y evaluar los apoyos a los que someramente se hace referencia.

7) *Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.* Al igual que en el caso de las MPyME, las estrategias (señaladas a continuación) parecen ser, en su mayoría, pertinentes en sí mismas, pero poco claras en cuanto a la forma en como se piensa implantarlas y el alcance que éstas tengan:

- Reorganizar y articular los apoyos.
- Diversificar la actividad económica rural.
- Priorizar los apoyos hacia zonas de alta y muy alta marginación.
- Favorecer el relevo generacional en el campo.
- Garantizar certeza jurídica (en especial el derecho de propiedad).
- Modernizar el sector pesquero.
- Levantar el Censo Nacional Agropecuario.

Por ejemplo, en cuanto a la certeza jurídica prácticamente no existe mayor explicación respecto a lo que se refiere, al igual que en el caso del desarrollo pesquero, cuando lo que se pretende es la competitividad internacional (bajo condiciones tecnológicas iniciales de profundo atraso), y no se plantea el desarrollo del mercado interno o la promoción de un consumo más amplio de productos pesqueros. Asimismo, se reconoce la falta de información para la toma de decisiones en el sector (y por ello la necesidad urgente de levantar el Censo Agropecuario, que se fue posponiendo desde 2001 y apenas ahora, en julio de 2007, se está aplicando).

8) *Abastecer el mercado alimentario interno con productos nacionales, con atención fitosanitaria y reforzamiento de políticas agropecuarias dirigidas a la certidumbre de los mercados.* Lo que originalmente podría entenderse como una política dirigida hacia la soberanía alimentaria, se plantea en términos estratégicos como una política de defensa a la lógica de los productores privados y al seguimiento de los mecanismos de mercado.

9) *Mejorar los ingresos de los productores rurales, incorporándolos a cadenas de valor globales y a la producción de bioenergéticos.* En esta estrategia se insiste en el establecimiento de mecanismos para elevar la productividad, incluyendo organización, capacitación, asistencia técnica, acceso a insumos productivos e investigación y desarrollo, especialmente ante la apertura total de maíz, frijol, azúcar y leche en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Al igual que en la caso de las MPyME se busca elevar la productividad mediante la generación de valor agregado y encadenamientos productivos, en función de la demanda del mercado (y no de las necesidades sociales en términos de la obtención de productos primarios, independientemente de sus posibilidades de expresarse en el mercado). Un ejemplo de ello es la especificación de la estrategia de desarrollo para la producción de bioenergéticos. El maíz, en términos sociales, requeriría orientarse para producir tortillas, pero en términos de mercado tal vez sea mejor usarlo para producir combustibles. En contraste, para enfrentar la pobreza se mantendrá el programa Procampo hasta 2012.

10) *Desarrollar acciones para preservar agua, suelo y biodiversidad.* Para cumplir con este objetivo se plantean tres estrategias, apenas enunciadas, sin que quede explicada la operación que se requiere para lograrlo:

- Ordenamiento ecológico de territorios y mares.
- Bioseguridad y agrobiología.
- Producción agropecuaria sustentable.

*11) Generar acuerdos con los actores involucrados en las políticas asociadas al medio rural.* Este objetivo tiene un carácter operativo respecto al tipo de acuerdos requeridos para operar en el medio rural (con el Congreso, autoridades estatales y sectores sociales en el medio rural).

*12) Impulsar el turismo mediante la diversificación de mercados, productos y destinos, así como el fomento a la competitividad del sector a través de un servicio de calidad internacional.* Al igual que en planes anteriores, se reafirma la importancia y las potencialidades del turismo, en términos de generación de inversión, empleo y combate a la pobreza. Se piensa aumentar la competitividad, diversificar la oferta turística y fortalecer los mercados, garantizando la certeza jurídica a la inversión. Con ello, el gobierno considera que se podrá lograr un desarrollo integral en el sector.

En el contexto de esta área de desarrollo se insiste en el turismo extranjero de población con alto poder de compra. Cabría ubicar los beneficiarios directos de este turismo en términos del tamaño de las empresas (hoteles, restaurantes, comercios, etc.) y la diversificación de sitios turísticos. Se mantiene un cierto desdén respecto tanto al turismo nacional, como al internacional que no sea de altos ingresos (ser el turismo cultural), que si bien puede atraer menor demanda *per cápita*, podrá implicar una mayor diversificación de sitios visitados, así como un mayor acercamiento a los beneficiarios de pequeños establecimientos y la población de menores ingresos.

13) *Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, mediante la colaboración entre los actores involucrados en el desarrollo regional, en especial con los estados y municipios.* Entre las estrategias planteadas en este espacio resaltan, como en líneas anteriores, el impulso a la competitividad de las regiones, en especial a las de menor desarrollo relativo, y particularmente a los sectores turístico y agropecuario. Asimismo, se destaca el objetivo de construcción de infraestructura (con una mayor participación del sector privado), la promoción del acceso al crédito, la consideración de las condiciones locales y la utilización productiva en nivel local del envío de remesas.

De nuevo se pone énfasis en la búsqueda de productividad, competitividad y la promoción al sector privado; otra vez la distribución del ingreso (en este caso entre territorios), el empleo o la reducción de la pobreza se colocan en función de lo anterior.

A partir de este objetivo se establecen como prioritarios en infraestructura los sectores incluidos en los cuatro últimos objetivos del eje de *economía competitiva y creadora de empleos*: comunicaciones y transportes, energéticos, agua y vivienda. Es notoria la atención que se le otorga a estos sectores, para los cuales se presenta un diseño estratégico más acabado que el indicado para la mayor parte de los objetivos anteriores.

14) *Garantizar el acceso y ampliar la cobertura de infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones.* Las estrategias referidas a este sector son:

- Generar esquemas para la expansión en el uso de tecnologías de la información y la comunicación.
- Promover la estructura de conectividad, para alcanzar 60% de la población.

- Modificar el marco normativo para favorecer el crecimiento de las telecomunicaciones, la utilización y el desarrollo de nuevas tecnologías y la seguridad sobre el uso de la información, los servicios y las transacciones electrónicas.
- Generar esquemas de financiamiento y autosustentabilidad para la aplicación y el desarrollo de proyectos para uso de tecnologías de la información y su continuidad operativa.
- Crear los mecanismos y las condiciones para una mayor inversión en infraestructura y prestación de servicios de telecomunicaciones.
- Ampliar y mejorar la cobertura de los transportes.
- Abatir el costo del transporte, aumentar su seguridad y comodidad; fomentar la competitividad y la eficiencia en la prestación del servicio.
- Modernizar la gestión del sistema de transporte.
- Mejorar esquemas de financiamiento para el desarrollo de infraestructura.

*15) Asegurar un suministro confiable, de calidad y a precios competitivos de los insumos energéticos que demandan los consumidores (electricidad, hidrocarburos y energía en general).* En cuanto a la energía eléctrica, se piensa adecuar los niveles tarifarios a los costos de producción, para limitar el déficit actualmente existente. Ello podría implicar un incremento significativo de precios, en especial para los sectores de menores ingresos. Al respecto cabe advertir que la respuesta gubernamental sería que los hogares con mayores ingresos reciben mayor subsidio (el conjunto del que se ofrece al consumo básico e intermedio), pero también que en los hogares con menores ingresos el subsidio recibido es proporcionalmente mayor con relación a su ingreso. El otro aspecto clave es la presión para incrementar el peso del sector privado en este ramo.

Lo anterior se advierte de manera más específica en las siguientes estrategias:

- Desarrollar la infraestructura para el servicio de energía eléctrica, realizando inversiones para atender la demanda e impulsando el desarrollo de proyectos bajo las modalidades que no constituyen servicio público.
- Fortalecer las empresas del sector, con mejores estándares y prácticas operativas, empleando sistemas de calidad, tecnología de punta, y con un uso más eficiente en gasto corriente y de inversión.
- Ampliar la cobertura en comunidades remotas, con energías renovables cuando no sea técnica o económicamente factible la conexión a la red.
- Diversificar las fuentes primarias de generación de electricidad.

En materia petrolera, la idea principal es procurar una gestión del Estado que permita equilibrar la disponibilidad de reservas con los niveles de extracción de petróleo. Esto es explicable por el agotamiento en las mismas (quedan nueve años) y por la incapacidad financiera del Estado para explotar los mantos petroleros de Coatzacoalcos II y Chicontepec, en el Golfo de México. Una situación similar puede referirse con relación al aprovechamiento del gas. Probablemente la búsqueda de mayor capacidad de gestión rectora del Estado se refiera a la pretensión de hacer modificaciones legales que permitan una mayor entrada de capitales privados en el sector petrolero, especialmente para la generación de infraestructura que permita la explotación de los mantos mencionados, el aprovechamiento del gas y la producción de petroquímicos. Con ello, se confirmaría el papel rentista de la economía mexicana y la gestión y utilización privada de los beneficios de los mantos aún no explotados.

Esta hipótesis es congruente con las siguientes estrategias planteadas por el PND en este renglón.

- Fortalecer la exploración y la producción de crudo y gas, la modernización y la ampliación de la capacidad de refinación, así como el incremento en almacenamiento, suministro y transporte, y el desarrollo de procesadoras de productos derivados y gas.
- Fomentar mecanismos de cooperación para la ejecución de proyectos de infraestructura energética de alta tecnología, así como promover proyectos de investigación y desarrollo tecnológico.
- Revisar el marco jurídico para hacer de éste un instrumento de desarrollo del sector, fortaleciendo Petróleos Mexicanos y promoviendo mejores condiciones de competencia en aquellas áreas en las que se incorpore inversión complementaria.
- Adoptar prácticas de gobierno corporativo y de mejora operativa.
- Fortalecer el mantenimiento, la seguridad y la mitigación del impacto ambiental.
- Modernizar y ampliar la capacidad de refinación, en especial de crudos pesados.

Igualmente, se plantea el uso de energías renovables y eficiencia energética, desarrollar la investigación en el sector energético y ampliar la capacidad reguladora de las instituciones del sector energético.

*16) Incrementar la cobertura de agua potable y alcantarillado, así como lograr un manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos.* Las estrategias concebidas en este objetivo fueron las siguientes:

- Desarrollar incentivos e instrumentos económicos para la preservación de ríos, lagos, humedales, cuencas, acuíferos y costas, adecuando las concesiones a los volúmenes disponibles.
- Impulsar la realización de infraestructura (pública y privada) para el abasto de agua potable y de los servicios de drenaje y alcantarillado, principalmente hacia la población que carece de esos servicios.
- Promover una mayor eficiencia en los organismos operadores de agua, con el fin de evitar pérdidas y alentar el uso óptimo de la infraestructura hidráulica.
- Llevar a cabo las acciones necesarias para proteger a los centros de población y a las actividades productivas de los efectos causados por fenómenos hidrometeorológicos.

Si bien resulta indispensable la realización de obras de agua potable y alcantarillado, es extraño que en la lógica de sustentabilidad del agua no se planteen instrumentos de política industrial para la producción de bienes ahorradores de agua, mismos que podrían asociarse al sector de la construcción (tanto de vivienda como de infraestructura) y con un diseño de política industrial sustentable.

*17) Ampliar el financiamiento para vivienda de los segmentos de menores ingresos y emprender proyectos de construcción con un desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos.* Las estrategias concebidas para este objetivo son:

- Dar certidumbre jurídica a la propiedad, homologando los registros públicos de la propiedad, catastros municipales y rurales, y cumpliendo la obligatoriedad del registro público de inmuebles.
- Ampliar la cobertura de atención y las opciones de financiamiento a la vivienda y construcción.



- Incrementar la disponibilidad de suelo apto para el desarrollo económico y para la construcción de vivienda.
- Reaprovechar la infraestructura urbana y su equipamiento, reduciendo presiones en las finanzas públicas de los estados y municipios, así como el impacto que la ubicación de los proyectos de construcción y de vivienda pudiese tener en la calidad y el costo de vida de sus habitantes.
- Consolidar el Sistema Nacional de Vivienda.
- Generar un mayor dinamismo del mercado de vivienda seminueva y usada, y asistir para el desarrollo de un mercado eficiente y activo de vivienda para arrendamiento.
- Promover el mejoramiento de la vivienda existente y las condiciones para impulsar vivienda progresiva y su producción social, mediante nuevas alternativas de productos financieros y apoyos para la población de menores ingresos.

Al igual que en el conjunto de la lógica de este eje, el objetivo básico es el desarrollo de un mercado sectorial (en este caso, el mercado de la vivienda) y el otorgamiento de garantías a la propiedad y al establecimiento de esquemas financieros para compra, renta y reparación. No aparece estrategia alguna ligada a la autoconstrucción o a la regulación del tipo de vivienda y de urbanización requerida para articular los intereses individuales y colectivos (desde la manzana hasta la sociedad entera), en materia de los criterios de habitabilidad y sustentabilidad.

### 3. Igualdad de oportunidades

En cuanto a la igualdad de oportunidades, sólo abordaremos el sentido general del eje de desarrollo en cuanto a salud y educación, y no

su clasificación temática más precisa, sus objetivos particulares y sus estrategias específicas.

El PND centra la igualdad de oportunidades, primero en la promoción al acceso a la salud, y enseguida al sector educativo, señalando su importancia en términos de capital humano y de política frente a la inseguridad pública:

Una educación de calidad debe formar a los alumnos con los niveles de destrezas, habilidades, conocimientos y técnicas que demanda el mercado de trabajo. Debe también promover la capacidad de manejar afectos y emociones, y ser formadora en valores. De esta manera, los niños y los jóvenes tendrán una formación y una fortaleza personal que les permita enfrentar y no caer en los problemas de fenómenos como las drogas, las adicciones y la cultura de la violencia (PND, 2007: 35).

La visión funcionalista de la educación para lograr que los alumnos lleguen a ser rentables en el mercado de trabajo, no se droguen y no sean violentos, coloca al sistema educativo en función de la demanda del mercado de trabajo, partiendo del supuesto de que existe dicha demanda para una población económicamente activa creciente (aunque el crecimiento económico no sea más que un derivado de la estabilidad financiera en la estrategia gubernamental) y que los problemas de drogadicción y violencia dependen, de manera significativa, del sistema educativo, desdeñando otros factores de desestructuración, como la ausencia de un crecimiento económico que efectivamente sea generador de empleo digno y suficiente, la polarización social, la dependencia económica de actividades ilícitas, el hacinamiento en las viviendas, la posible influencia perniciosa que ejercen algunos medios masivos de comunicación, la corrupción existente en los sistemas poli-

ciales y de justicia o la precariedad en el empleo, sólo por señalar algunos factores. En otros términos, económicamente desplazan al sistema educativo en su potencialidad como generador de cambio económico y, por el contrario, se le atribuye —por sí solo— una potencialidad magnificada como eje de estabilidad social.

En lo concerniente a la sustentabilidad ambiental, se busca una relación con los procesos de productividad y competitividad, para lo cual parece predominar la óptica de mercados de servicios ambientales, que permitan rentabilizar la protección de los recursos. De nuevo, al igual que en el caso del desarrollo social, el ambiental se subordina a la existencia de una lógica de mercado que permita su desarrollo.

#### 4. Conclusión

El PND es teóricamente congruente con una visión del mundo basada en la productividad, la competitividad, el impulso a los mercados y a la propiedad privada, así como a la lógica individual y familiar de recepción de apoyos sociales. Sin embargo, ello no significa que sus objetivos particulares sean consistentes entre ellos y con sus prácticas ni que, en su conjunto, efectivamente conduzcan al Desarrollo Humano Sustentable.

Las bases teóricas, lógicas y metodológicas del Plan son congruentes con los elementos fundamentales de las políticas económicas esenciales aplicadas durante los últimos 25 años, y de hecho implica una progresión en ese mismo sentido. Sin embargo, la historia de este periodo no ha sido la de un crecimiento productivo, competitivo, sustentable o socialmente pertinente.

El hecho de reforzar los esquemas de política prevalecientes implica considerar que la insuficiencia en los logros (por decir lo menos) de los últimos 25 años no se debe al sentido de las políticas

económicas aplicadas, sino a la falta de profundidad en las mismas o a factores externos. Por ello, lo básico no es cambiar de rumbo sino profundizarlo, especialmente en política financiera, incorporando cada vez más elementos de mercado, participación privada creciente en sectores estratégicos, liberalización externa y enfoques de capital humano en la política social.

En la edad media, el Santo Oficio consideraba que los males que sufrían las comunidades se debían a la presencia de las brujas y herejes. Cuanto más dura era la Inquisición, más se creía que el mantenimiento o la profundización de tales males se debía a que no habían sido suficientemente severos con los castigos a la brujería y a la herejía; entonces, el único camino posible era endurecerlos todavía más. Bajo ese tenor se podía justificar cualquier injusticia y cualquier crueldad. Ahora actuamos reafirmando que no hay otro camino posible más que el reforzamiento de las políticas de liberalización. Sigamos quemando brujas, que eso nos evita buscar en serio la fuente de nuestros males y de la propia responsabilidad de los grupos de interés más poderosos en ellos. Sigamos, a menos que realmente queramos que florezca el Renacimiento.